

## University of Groningen

ABRvS 29 juni 2005, JM 2005/112 m.nt. K.J. de Graaf  
de Graaf, K.J.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

de Graaf, K. J., (2005). *ABRvS 29 juni 2005, JM 2005/112 m.nt. K.J. de Graaf*, Nr. 112, jun. 29, 2005. (Jurisprudentie Milieurecht; Vol. 2005, Nr. 11).

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

**JM 2005/112**

**Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State**

29 juni 2005, 200403697/1; (LJN AT8407).

( Mr. Hennekens  
Mr. Wiebenga  
Mr. Van Wijmen )

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], te [plaatsen],
2. [appellante sub 2], te [woonplaats],  
en

het college van burgemeester en  
wethouders van  
Steenwijkerland,  
verweerder.

Bedenkingen, Termijnoverschrijding,  
Uniforme openbare  
voorbereidingsprocedure, Grondslag  
beroep

[Awb - 3:16; 3:24 (oud); 3:24; 6:1; 6:5;  
6:9 t/m 6:11; 6:13 (nieuw); 7:10; Wm -  
8.4; 20.6]

## » Samenvatting

Het ontwerp van het besluit, een  
revisievergunning als geregeld in artikel  
8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer,  
is op 8 oktober 2003 ter inzage gelegd.  
De door appellant sub 1 op 5 november  
2003 ingediende bedenkingen zijn  
derhalve binnen de termijn ingebracht.  
Verweerder heeft deze bedenkingen ten  
onrechte als te laat ingebracht  
aangemerkt en buiten beschouwing  
gelaten.

De toepassing van de inmiddels  
vervallen uitgebreide openbare  
voorbereidingsprocedure (afdeling 3.5

Awb oud) biedt in deze zaak, gewezen  
onder het oude recht, weinig nieuws. Het  
biedt wel aanleiding voor enkele  
opmerkingen over de gevolgen van het  
(per 1 juli 2005) in werking treden van  
de uniforme openbare  
voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4  
Awb nieuw) en de Aanpassingswet  
uniforme openbare  
voorbereidingsprocedure. Die laatste wet  
brengt onder andere met zich dat de  
artikelen 6:13 Awb en 20.6 Wm zijn  
gewijzigd.

[beslissing/besluit](#)

## » Uitspraak

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 16 maart 2004, kenmerk  
nr. 25WM/03, heeft verweerder  
krachtens de Wet milieubeheer aan  
[vergunninghouder] een  
revisievergunning als geregeld in artikel  
8.4, eerste lid, van deze wet verleend  
voor een legkippenhouderij alsmede een  
bovengrondse opslag van brandbare  
vloeistoffen gelegen op het perceel  
[locatie] te [plaats], kadastraal bekend  
gemeente [plaats], sectie (...), nummers  
(...). Dit besluit is op 24 maart 2004 ter  
inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten sub  
1 bij brief van 3 mei 2004, bij de Raad  
van State ingekomen per fax op dezelfde  
dag, en appellante sub 2 bij brief van 4  
mei 2004, bij de Raad van State  
ingekomen per fax op dezelfde dag,  
beroep ingesteld. Appellanten sub 1  
hebben hun beroep aangevuld bij brief  
van 2 juni 2004. Appellante sub 2 heeft  
haar beroep aangevuld bij brief van 3  
juni 2004.

Bij brief van 21 april 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van vergunninghouder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

(...; *red.*)

## **2. Overwegingen**

2.1. De Afdeling zal allereerst ingaan op de ontvankelijkheid van de beroepen. Daarbij speelt de vraag, door appellanten opgeworpen, of verweerder terecht de bedenkingen van appellanten sub 1 van 5 november 2003, bij verweerder ingekomen per fax op dezelfde dag, niet-ontvankelijk heeft verklaard. Volgens appellanten zijn deze bedenkingen tijdig ingediend.

2.1.1. Ingevolge artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan tegen een besluit als het onderhavige beroep worden ingesteld door:

**a** degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;

**b** de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;

**c** degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht;

**d** belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Appellanten sub 1 en appellante sub 2 hebben de gronden inzake het Besluit milieu-effectrapportage 1994 en het vereist zijn van een vergunning ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vanwege het lozen via een gemeentelijk riool niet als bedenking tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Verder heeft appellante sub 2 de gronden inzake het niet voldoen van de aanvraag aan het gestelde in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, het waarmerken van de stukken behorende bij de aanvraag en de ter inzagelegging van stukken niet als bedenking tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Het bepaalde onder b en c is niet van toepassing en niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan appellanten redelijkerwijs niet kan worden verweten op dit punt geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat de beroepen in zoverre niet-ontvankelijk zijn.

2.1.2. Anders dan verweerder heeft gesteld hebben de grond van appellanten sub 1 inzake het niet voldoen van de aanvraag aan het gestelde in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en de gronden van appellante sub 2 inzake de (in)directe geluidhinder, wel hun grondslag in de bedenkingen. Daarin is immers aangevoerd dat de aanvraag niet voldoet aan de eisen van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer onderscheidenlijk dat wordt gevreesd voor geluidsoverlast. Ook de gronden van appellanten sub 1 inzake directe geluidhinder vinden, anders dan verweerder heeft gesteld, hun grondslag in de door appellanten sub 1 ingebrachte

bedenkingen. Daartoe wordt het volgende overwogen.

2.1.3. Ingevolge artikel 3:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een ieder binnen vier weken na de dag waarop het ontwerp van het besluit ter inzage is gelegd, daartegen bij het bestuursorgaan schriftelijk bedenkingen inbrengen.

Ingevolge artikel 3:27 van de Algemene wet bestuursrecht vermeldt het bestuursorgaan bij de bekendmaking van het besluit zijn overwegingen omtrent de ingebrachte bedenkingen.

2.1.4. Ter zitting is door verweerder desgevraagd uitdrukkelijk gesteld dat het ontwerp van het besluit, voor een tweede maal, op 8 oktober 2003 ter inzage is gelegd. Ingevolge artikel 3:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht liep de termijn voor het inbrengen van bedenkingen, welke volgens dit artikel is gaan lopen op 9 oktober 2003, derhalve tot en met 5 november 2003. De door appellanten sub 1 op 5 november 2003 ingediende bedenkingen zijn derhalve ingebracht binnen de termijn waarin bedenkingen konden worden ingebracht. Verweerder heeft deze bedenkingen daarom ten onrechte als te laat ingebracht aangemerkt en buiten beschouwing gelaten. Verweerder heeft derhalve bij het nemen van het bestreden besluit deze door appellanten sub 1 tijdig ingebrachte bedenkingen in strijd met artikel 3:27 van de Algemene wet bestuursrecht niet behandeld. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder eveneens ten onrechte gesteld dat het beroep van appellanten sub 1 wat betreft een aantal gronden niet-ontvankelijk is. De Afdeling ziet geen aanleiding de schending van dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de

Algemene wet bestuursrecht te passeren, omdat appellanten sub 1 door dit verzuim zijn benadeeld.

2.2. De beroepen zijn, voorzover ontvankelijk, gegrond. Het bestreden besluit dient reeds hierom te worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking meer.

2.3. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Nu ter zitting rechtsbijstand is verleend door één en dezelfde persoon en omdat de beroepen van appellanten sub 1 en appellante sub 2, opgesteld door voornoemde rechtsbijstandverlener, grotendeels overeenkomen, ziet de Afdeling aanleiding wat de kosten van deze door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand betreft uit te gaan van één beroep. Het bedrag dat voor deze kosten moet worden vergoed, wordt verdeeld over appellanten.

### **3. Beslissing**

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

**I** verklaart het beroep van appellanten sub 1 wat betreft de gronden met betrekking tot het Besluit milieu-effectrapportage 1994 en het vereist zijn van een vergunning ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vanwege het lozen via een gemeentelijk riool en van appellante sub 2 wat betreft de gronden met betrekking tot het Besluit milieu-effectrapportage 1994, het vereist zijn van een vergunning ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vanwege het lozen via een gemeentelijk riool, de tegenstrijdigheid van de

aanvraag, het waarmerken van de stukken behorende bij de aanvraag en de ter inzagelegging van stukken niet-ontvankelijk;

**II** verklaart de beroepen voor het overige gegrond;

**III** vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Steenwijkerland van 16 maart 2004, kenmerk nr. 25WM/03;

## » Noot

1. Op grond van artikel 3:24 Awb (oud) kan een ieder bedenkingen indienen tegen een ontwerp van een besluit dat wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 Awb (oud), mits dat gebeurt binnen vier weken na de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd. In bovenstaande zaak liep de termijn voor het indienen van bedenkingen tot en met 5 november 2003, de dag waarop de bedenkingen door appellant sub 1 waren ingediend. Verweerder heeft deze bedenkingen ten onrechte als te laat ingebracht aangemerkt en buiten beschouwing gelaten. Kortom: beroep gegrond. Bovenstaande zaak, waarop het oude recht nog van toepassing was, biedt daarom eigenlijk weinig nieuws. Het biedt wel aanleiding om opmerkingen te maken over de gevolgen van de invoering van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4 Awb per 1 juli 2005. De gevolgen voor de zogenaamde Medemblikjurisprudentie (ABRvS 9 mei 1995, AB 1995, 529, M en R 1995, 86 m.nt. Backes, Gst. (1995) 7014.9 m.nt. R. Uylenburg), kwamen in dit tijdschrift al eerder aan de orde. De Medembliklijn, welke op grond van het oude artikel 20.6 Wm inhoudt dat een beroep niet-ontvankelijk moet worden

verklaard, voor zover het gronden betreft die geen grondslag vinden in de tegen het ontwerp-besluit ingediende bedenkingen, kan onder de werking van het nieuwe artikel 6:13 Awb niet langer worden toegepast. Voor die conclusie zie: B.J.W. Walraven, “Afschaffing van de actio popularis, geen fuiken meer!?”; NJB 2005, p. 1290 en naar «JM»; 2005/78 m.nt. De Graaf (waar in laatstgenoemde publicatie wordt gesproken van afdeling 3.5 Awb, wordt afdeling 3.4 Awb bedoeld).

2. Walraven bepleit niet alleen dat de Medembliklijn aangepast moet worden onder de werking van het nieuwe artikel 6:13 Awb, maar meent dat ook de jurisprudentie op een ander punt wijziging zal moeten ondergaan. Dat betreft de jurisprudentie die door Walraven wordt aangeduid als de termijnlijn. Deze houdt in dat de termijn voor het indienen van bedenkingen in de zin van afdeling 3.5 Awb (oud) absoluut moet worden opgevat wanneer de besluitvorming door het bestuur aan een termijn is gebonden. Zo maakt de termijnlijn het onmogelijk dat het indienen van pro forma bedenkingen in de praktijk zou leiden tot een verlenging van de in artikel 3:24 Awb (oud) genoemde termijn. Bovendien betekent de strenge termijnlijn dat – ruim – voor afloop van de wettelijke termijn kenbaar moet worden gemaakt dat iemand mondeling bedenkingen wil indienen (zie ABRvS 19 april 1999, M 1999/114 m.nt. Schuiling; ABRvS 19 augustus 1996, AB 1996, 442 m.nt. Van Hall; ABRvS 10 september 2003, «JM»; 2004/3 m.nt. Zigenhorn, Gst. 2004, 43 m.nt. De Graaf). Reden voor de strenge lijn is dat ook het bestuur gebonden is aan een wettelijke termijn, namelijk die van zes maanden

voor het nemen van een besluit op aanvraag.

De invoering van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4 Awb per 1 juli 2005 en de constatering dat in de parlementaire geschiedenis van de aanpassingswet aan de orde was dat artikel 6:13 Awb (nieuw) het indienen van zienswijzen in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op één lijn stelt met het indienen van een bezwaarschrift, brengt Walraven tot de conclusie dat de termijnlijn zou moeten verdwijnen.

3. Het is zeer de vraag of de conclusie van Walraven juist is. Ter toelichting het volgende. Vast staat dat ingevolge artikel 6:13 Awb geen beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten ofwel geen zienswijzen ofwel geen bezwaarschrift te hebben ingediend. De verwachte wijziging in de Medemblikjurisprudentie betreft de toepassing van die bepaling, welke immers ziet op het indienen van zowel zienswijzen als een bezwaarschrift. Het is echter de vraag of de wijziging van artikel 6:13 Awb noopt tot het bijstellen van de termijnlijn. Op de termijn voor het indienen van zienswijzen in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zijn de artikelen 6:9 Awb (ontvangsttheorie) en 6:10 (prematuur bezwaar) van overeenkomstige toepassing verklaard in art. 3:16, derde lid, Awb. Argument voor het blijven hanteren van de termijnlijn is dan ook dat de bepaling aangaande de verschoonbare termijnoverschrijding (art. 6:11 Awb) daar niet wordt genoemd. Belangrijker argument is echter het volgende. Een pro forma bezwaarschrift is een geschrift dat niet aan alle vereisten van artikel 6:5 Awb voldoet. De

onmiddellijke niet-ontvankelijkverklaring blijft achterwege omdat artikel 6:6 Awb regelt dat de bezwaarmaker een termijn moet worden gegund voor het herstellen van het vormverzuim. Bovendien wordt de termijn voor het bestuursorgaan om te beslissen op het bezwaarschrift op grond van artikel 7:10, tweede lid, Awb opgeschort. Zowel de artikelen 6:5 en 6:6 Awb als artikel 7:10 Awb zijn evenwel niet van toepassing op het indienen van zienswijzen. Daarom is te verwachten dat de Afdeling zal vasthouden aan de strenge termijnlijn.

4. Te verwachten is overigens wel dat de strenge termijnlijn wordt gerelativeerd door een relativering van de bedenkingenfuik. Ingevolge een brief van de Minister van Justitie zou op dat punt namelijk moeten gelden dat “in beroep bij de bestuursrechter een belanghebbende geen onderdelen van een besluit kan aanvechten, die hij niet reeds in de bestuurlijke fase aan de orde heeft gesteld, tenzij dit laatste hem redelijkerwijs niet kan worden verweten”. Dat betekent ook dat in beroep wel nieuwe gronden, bewijsmiddelen en argumenten mogen worden aangevoerd, mits die zijn gericht tegen hetzelfde onderdeel dat in een zienswijze aan de orde werd gesteld (Kamerstukken II 2004/05, 29 241, nr. 11; zie ook ABRvS 12 januari 2005, AB 2005, 75 m.nt. RW).

De Graaf